Government of Canada Gouvernement du Canada Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Library of Parliament
Parliamentary Research Branch

This document was prepared by the staff of the Parliamentary Research Branch to provide Canadian Parliamentarians with plain language background and analysis of proposed government legislation. Legislative summaries are not government documents. They have no official legal status and do not constitute legal advice or opinion. Please note, the Legislative Summary describes the bill as of the date shown at the beginning of the document. For the latest published version of the bill, please consult the parliamentary internet site at www.parl.gc.ca.

LS-353E

BILL C-15: AN ACT TO AMEND THE INTERNATIONAL BOUNDARY WATERS TREATY ACT

Prepared by:
David Johansen
Law and Government Division
30 November 1999

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-15

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	22 November 1999	First Reading:	
Second Reading:		Second Reading:	
Committee Report:		Committee Report:	
Report Stage:		Report Stage:	
Third Reading:		Third Reading:	

Royal Assent:
Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

TABLE OF CONTENTS

BACKGROUND

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Background
B. Definitions
C. Licences
D. Prohibition on Removal of Boundary Waters
E. General
F. Powers of the Minister of Foreign Affairs
G. Regulations
H. Offences and Punishment
I. Injunctions
J. Coming into Force

COMMENTARY

BILL C-15: AN ACT TO AMEND THE INTERNATIONAL BOUNDARY WATERS TREATY ACT

BACKGROUND

On 22 November 1999, Bill C-15, an Act to amend the International Boundary Waters Treaty Act, was introduced in the House of Commons by the Minister of Foreign Affairs, the Hon. Lloyd Axworthy. The bill would provide for a clearer Act and more effective implementation of the 1909 *Treaty relating to Boundary Waters and Questions arising along the Boundary between Canada and the United States* (commonly referred to as the *Boundary Waters Treaty*) by: a) prohibiting the bulk removal of boundary waters from the water basins in which they are located; b) requiring persons to obtain licences from the Minister of Foreign Affairs for water-related projects in boundary or transboundary waters that would affect the natural level or flow of waters on the United States side of the border; and c) providing clear sanctions and penalties for violation. The prohibition on boundary water removals would apply principally to the Great Lakes but would also affect other boundary waters, such as part of the St. Lawrence River, the St. Croix and Upper St. John Rivers, and the Lake of the Woods. At the time the bill was introduced in the House, Mr. Axworthy stated:

> We're taking decisive action within our jurisdiction to protect critical boundary waters for future generations. These amendments will give us the authority to prevent the damage that bulk water removals can cause our environment.

The amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act* proposed in Bill C-15 are part of a larger three-pronged strategy announced by the federal government on 10 February 1999 to prohibit bulk water removals, including those for export, from all Canadian water basins. The provinces have primary responsibility for the management of water resources; however, the *Boundary Waters Treaty* gives the federal government clear jurisdiction over boundary waters to the extent stipulated in the Treaty. Pursuant to section 132 of the *Constitution Act, 1867*, only the federal government has the

authority to fulfil the Treaty's obligations with respect to boundary waters.

In addition to proposing amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act* and thereby prohibiting bulk water removal from Canadian boundary waters, including the Great Lakes, the federal strategy also announced that there would be a joint reference, with the United States, to the International Joint Commission (IJC) to study the effects of water consumption, diversion and removal (including for export) from boundary waters, with an initial emphasis on the Great Lakes. In its interim report *Protection of the Waters of the Great Lakes*, released in August 1999, the IJC was generally supportive of an environmental approach. A final report is expected to be submitted to the governments by February 2000. Among other things, the interim report concluded that:

- "Water is a non-renewable resource,"
- "If all interests in the [Great Lakes] Basin are considered, there is never a 'surplus' of water. Every drop of water has several potential uses..."
- "Provisions of the [NAFTA and WTO] agreements, including the [GATT] do not prevent Canada and the U.S. from taking measures to protect their water resources and preserve the integrity of the Great Lakes Basin ecosystem so long as there is no discrimination by decision makers against individuals from other countries in the application of those measures. Canada and the U.S. cannot be compelled by trade laws to endanger the waters of the Great Lakes ecosystem."

The IJC recommended that governments should exercise caution and called for a moratorium on any bulk water removals from the Great Lakes, pending its final report.

The third part of the federal government's strategy included a proposal to develop, jointly with the governments of the provinces and territories, a Canada-wide accord to prohibit bulk water removals from Canadian watersheds. The accord would represent a commitment by all jurisdictions (federal, provincial and territorial) to act through legislation, regulations or policy. In the case of jurisdictions with measures already in place, the accord would re-affirm their commitment. As an interim measure, the federal government urged the provinces and territories to institute a moratorium preventing bulk removals from watersheds, including those for export, until such time as the accord is in place. The federal government is currently seeking the endorsement of the accord by the provinces and territories. This endorsement would complement the amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act Act* proposed in Bill C-15 by extending protection to all of Canada's waters. At the time of the introduction of Bill C-15 in the House, the Minister of the Environment, the Hon. David Anderson, stated in part:

> I will be seeking agreement on a Canada-wide accord for the prohibition of bulk water removal from all of Canada's major watersheds when I meet with my provincial and territorial colleagues later this month. This is an environmental issue to be decided by Canadians. We will stop bulk removals at the source, not at the border.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Background

The *Boundary Waters Treaty* ("the Treaty"), signed by Great Britain (on behalf of Canada) and the United States in 1909, established principles and procedures to prevent and resolve disputes, primarily those concerning the quantity and quality of boundary waters between Canada and the United States. To help implement its provisions, the Treaty also created the International Joint Commission (IJC). Through the Treaty, Canada and the U.S. are mutually obliged to protect natural levels or flows of waters shared by the two countries. With some exceptions, Article III of the Treaty provides that there shall be no use, obstruction or diversion of boundary waters on either side of the boundary line affecting the natural flow on the other side of the line, except by the authority of the United States or Canada within their respective jurisdictions and with the approval of the IJC. According to Article IV

of the Treaty, the countries agree that, except in cases provided for by special agreement between them, or unless with the approval of the IJC, they will not permit, on their respective sides of the boundary, the construction or maintenance of any remedial or protective works, or any dams or other obstructions, in waters flowing from boundary waters, or in waters at a lower level than the boundary in rivers flowing across the boundary, resulting in a rise in the natural level of waters on the other side of the boundary.

Parliament enacted the *International Boundary Waters Treaty Act* in 1911 to implement the Treaty. The Act gives the federal government jurisdiction over boundary waters, such as the Great Lakes, in order to fulfil Canada's obligation under the Treaty not to affect unilaterally the level and flow of waters on the U.S. side of the boundary. The bill consists of two clauses. Clause 1 would add proposed sections 10 to 26 to the Act, while clause 2 concerns the coming into force of the bill.

B. Definitions

Proposed section 10 would define certain terms for purposes of proposed sections 11 to 26 of the Act.

The term "boundary waters" would mean boundary waters as defined in the Treaty:

> For the purposes of this treaty, boundary waters are defined as the waters from main shore to main shore of the lakes and rivers and connecting waterways, or the portions thereof, along which the international boundary between the United States and the Dominion of Canada passes, including all bays, arms, and inlets thereof, but not including tributary waters which in their natural channels would flow into such lakes, rivers, and waterways, or waters flowing from such lakes, rivers, and waterways, or the waters of rivers flowing across the boundary.

For example, boundary waters include the Lake of the Woods, the Great Lakes, the section of the St. Lawrence River from the outlet of Lake Ontario to Cornwall, Ontario – Massena, New York, the Upper St. John River (Quebec/New Brunswick) and the St. Croix River (New Brunswick). A river that runs along the boundary, as opposed to crossing it, is a boundary water (for example, a section of the St. Lawrence River).

A "licence" would be a licence issued under proposed section 16. "Minister" would mean the Minister of Foreign Affairs and "water basin" would be defined in the regulations.

C. Licences

The amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act* proposed in Bill C-15 would formalize a 90-year process under which the federal government (and the IJC, through its own process) has, under the terms of the *Boundary Waters Treaty*, informally examined and approved or rejected certain projects in boundary or transboundary waters that would have the effect of altering the natural level or flow of waters on the United States side of the border. These projects have always required federal approval. The federal government has in this way met its international obligations under the Treaty. In light of increasing pressures on freshwater resources, however, the federal government is now of the view that stronger protections are required and that the licensing arrangements need to be formalized. Hence, Bill C-15 proposes that these projects would now require a licence from the Minister of Foreign Affairs (proposed section 16).

Except in accordance with such a licence, no person would be permitted to use, obstruct or divert any boundary waters in a manner that affected, or would be likely to affect, the natural level or flow of the boundary waters on the U.S. side of the international boundary (proposed section 11(1)). This proposed provision would not apply, however, in respect of the ordinary use of waters for domestic or sanitary purposes (in accordance with Article III of the Treaty) or in the cases provided for in the regulations (proposed section 11(2)). Traditional uses, such as agricultural and industrial withdrawals that remained within the basin, would not be covered by the licensing system. The above provision would more effectively implement Article III of the *Boundary Waters Treaty*.

Also, except in accordance with a licence issued under proposed section 16, no person would be permitted to construct or maintain any remedial or protective work or any dam or other obstruction in waters flowing from boundary waters, or in downstream waters of rivers flowing across the international boundary, where the effect would, or would be likely to, raise the natural level of waters on the U.S. side of the international boundary (proposed section 12(1)). The above would not apply in cases provided for in the regulations (proposed section 12(2)). The provision involves neither water removal nor boundary waters. It would more effectively implement the first paragraph of Article IV of the Treatry.

D. Prohibition on Removal of Boundary Waters

The federal government believes that a definite prohibition on bulk water removal from boundary waters is necessary to protect the ecological integrity of these shared basins. Hence, the bill provides that, notwithstanding proposed section 11, no person would be permitted to remove boundary waters from the water basin in which they were located (proposed section 13(1)). For the purposes of the above provision and the application of the Treaty, removing water from boundary waters and taking it outside its water basin would be deemed, given the cumulative effect of such removals, as affecting the natural level or flow of the boundary waters on the U.S. side of the international boundary (proposed section 13(2)). The above would not apply in cases provided for in the regulations (proposed section 13(3)); possible examples might be ballast water, water required for short-term humanitarian purposes and water used in the production of food or beverages.

According to government background documentation, the above proposed prohibition would recognize that bulk removal of water out of drainage basins should be managed differently from removal of water for use within the basin. Bulk removal involves the permanent loss of water from the basin. In view of the fact that the ecosystems and communities within the basin are dependent on this supply of water, bulk removal is considered to represent an unsustainable use of the resource. The government maintains that a prohibition on bulk removal of boundary waters is also consistent with our international trade obligations as set out in the 1993 Joint Declaration by the governments of Canada, Mexico and the United States. At the time, the three countries stated that water in its natural state is not a good or a product and is not subject to any trade agreement, including the NAFTA.

E. General

The licensing system and prohibition contained in proposed sections 11 to 13 would be binding on both the federal and provincial Crowns (proposed section 14).

Proposed sections 11 to 13 would not apply in respect of uses, obstructions or diversions that were in existence immediately before these provisions came into force, but would apply in respect of such uses, obstructions or diversions that were significantly changed after these provisions came into force (proposed section 15).

F. Powers of the Minister of Foreign Affairs

Subject to the regulations, the Minister would be empowered to, on application, issue, renew or amend a licence required under the Act, subject to any terms or conditions the Minister considered appropriate (proposed section 16). It is expected that the licensing system would be consistent with existing informal procedures relating to the required approval of water-related projects in boundary waters.

A licence would not be transferable except with the consent of the Minister (proposed section 17). The Minister could suspend or revoke any licence whenever he or she believed on reasonable grounds that the licensee had contravened the Act or a condition of the licence; however, the Minister would first have to give the licensee written notice of the reasons for the suspension or revocation and a reasonable opportunity to provide an explanation (proposed section 18(1)). The Minister could also suspend or revoke a licence with the consent of, or on application by, the licensee (proposed section 18(2)).

If a person contravened proposed section 11(1), 12(1) or 13(1), the Minister could either: a) order the person to remove or alter any obstruction or work to which the contravention related; or b) order the person to refrain from proceeding with any construction or other work, or to cease the use or diversion, to which the contravention related (proposed section 19(1)). If the person failed to comply with such an order, the Minister could remove or alter the obstruction or work, or anything used in relation to it, or order it to be forfeited to the federal Crown (proposed section 19(2)). Anything so forfeited could be removed, destroyed or otherwise disposed of as the Minister directed (proposed section 19(3)). The Minister's cost of removing or altering anything under proposed section 19(2) and the costs relating to the removal, destruction or disposition of anything forfeited under proposed section 19(3), less any sum that might be realized from its disposition, would be recoverable in a court of competent jurisdiction by the federal Crown from the person who had contravened the order as a debt due to the Crown (proposed section 19(4)).

According to proposed section 20, the Minister could, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement or arrangement with the government of one or more provinces respecting the activities referred to in proposed sections 11 to 13. The provision would thus enable co-operative understandings with the provinces in order to reduce duplication and costs in connection with reviewing projects under the licensing/prohibition scheme.

G. Regulations

The amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act* proposed in Bill C-15 would provide for the power to make regulations, something not provided in the current Act. According to proposed section 21(1), the Governor in Council (Cabinet), on the recommendation of the Minister, would be given broad powers to make regulations, including regulations specifying what would constitute a use, obstruction, diversion, or work for purposes of the Act; defining a water basin and any word or expression in proposed sections 11 to 26 that is not already defined in the Act; prescribing classes of licences; prescribing the procedure governing applications for licences; respecting the form of licences; prescribing licensing fees; prescribing the duration of licences; respecting the renewal and amendment of licences; prescribing uses, obstructions, diversions and works for which a licence could not be issued; and generally for carrying out the purposes and provisions of the Act.

H. Offences and Punishment

A person who contravened proposed section 11(1), 12(1) or 13(1) would be guilty of an offence and liable: a) on conviction on indictment, to a fine not exceeding $1,000,000 or to imprisonment for a term of not more than three years, or to both; or b) on summary conviction, to a fine not exceeding $300,000 or to imprisonment for a term of not more than six months, or to both (proposed section 22 (1)). Any such contravention that was continued on more than one day would be deemed to constitute a separate offence for each day during which the violation was committed or continued (proposed section 22(2)).

If a person were convicted of an offence of having contravened proposed section 11(1), 12(1) or 13(1), the convicting court could, if satisfied that the person had thereby acquired monetary benefits, order the person to pay a fine (in addition to the fine imposed under proposed section 22) in an amount equal to those monetary benefits (proposed section 23).

An officer, director, agent or mandatary of a corporation who directed, authorized assented to, acquiesced in or participated in an offence committed by the corporation would be a party to and guilty of the offence and would be liable on conviction to the punishment provided for the offence, regardless of whether the corporation had been prosecuted (proposed section 24).

In any prosecution of an offence under the Act, it would be sufficient proof of the offence to establish that it was committed by an employee, agent or mandatary of the accused, regardless of whether the employee, agent or mandatary was identified or had been prosecuted for the offence, unless the accused exercised all due diligence to prevent the commission of the offence (proposed section 25).

I. Injunctions

On application by the Minister, a court of competent jurisdiction that believed a person had performed, was about to perform, or would be likely to perform any act or thing constituting, or directed toward the commission of, an offence under the Act, could issue an injunction ordering the person: a) to refrain from doing any such act or thing, or b) to do any act or thing that the court believed might prevent the commission of the offence (proposed section 26(1)). However, no injunction could be issued unless 48 hours' notice had been given to the party or parties named in the application, or unless the urgency of the situation was such that delay until the notice had been served would not be in the public interest (proposed section 26(2)).

J. Coming into Force

According to clause 2 of the bill, clause 1 (proposed sections 10 to 26 of the *International Boundary Waters Treaty Act*), or any of the proposed sections to be enacted by clause 1, would come into force on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council.

COMMENTARY(1)

On 23 November 1999, the day after Bill C-15 was introduced in the House of Commons, Mr. Bill Blaikie, M.P. drew the attention of the government to the following motion, which had been adopted by the House on 9 February 1999:

> That, in the opinion of this House, the government should, in co-operation with the provinces, place an immediate moratorium on the export of bulk freshwater shipments and inter-basin transfers and should introduce legislation to prohibit bulk freshwater exports and inter-basin transfers, and should not be a party to any international agreement that compels us to export freshwater against our will, in order to assert Canada's sovereign right to protect, preserve and conserve our freshwater resources for future generations.

Noting that the proposed legislation did not accurately reflect this motion, Mr. Blaikie asked the government why it was now abandoning "its commitment to a national ban on bulk water exports.... which it supported only short months ago? ... Why are the Liberals in full denial about the fact that they cannot act the way they said they would act because of NAFTA?"

The Minister of Foreign Affairs, the Hon. Lloyd Axworthy, responded in part:

> ... the legislation does provide for a prohibition of bulk removal. What it does not do is follow the recommendation of the hon. member and some of his party on the west coast, which is to turn this into a trade issue which would result in a series of trade actions that would totally impede the capacity of Canada to protect its waters.

The government has specifically addressed this issue in its background documentation on Bill C-15. The government has publicly stated that it agrees that measures need to be taken to protect the integrity of Canada's water resources but feels that this would be best achieved by its strategy of prohibiting the bulk water removal from all major drainage basins in Canada. In the government's view, such a prohibition would be better than an export ban because "it is more comprehensive, environmentally sound, respects constitutional responsibilities and is consistent with Canada's international trade obligations.... In this way water is protected in its water basin before the issue of exporting arises." The government views this as an environmental protection measure of general application, aimed at preserving the integrity of ecosystems. It would protect water at its source from bulk removal outside the water basin by any party, Canadian or foreign. As noted earlier, under the Canada-wide accord for which the federal government is seeking endorsement of all provinces and territories, each level of government would have a responsibility to take appropriate action to prohibit bulk water removal from waters under its jurisdiction. In this way, water would be regulated in its natural state, before it became a commercial good or a saleable commodity. The federal government maintains that this would be consistent with Canada's international trade obligations and the statement made by the three NAFTA

countries in 1993 that:

> The NAFTA creates no rights to the natural water resources of any Party to the Agreement. Unless water in any form has entered into commerce and become a good or a product, it is not covered by the provisions of any trade agreement, including the NAFTA. And nothing in the NAFTA would oblige any NAFTA Party to either exploit its water for commercial use, or to begin exporting water in any form. Water in its natural state in lakes, river, reservoirs, aquifers, waterbasins and the like is not a good or product, is not traded, and therefore is not and has never been subject to the terms of any trade agreement.

In response to the argument that it should place an outright legislative ban on all water exports from Canada, the federal government claims that this apparently quick and simple solution "does not focus on the environmental dimension, has possible constitutional limitations, and may be vulnerable to a trade challenge." The government maintains that an export ban "would focus on water once it has become a good and therefore subject to international trade agreements. Because these agreements limit the ability of governments to control the export of goods, a ban on exports is likely to be contrary to Canada's international trade obligations. This contrasts sharply with the federal government's approach."

The federal government has noted that its strategy is consistent with the conclusions on trade issues reached by the International Joint Commission (IJC) in its interim report on the protection of the waters of the Great Lakes (August 1999). The IJC stated that "it would appear unlikely that water in its natural state (e.g., in lake, river or aquifer) is included within the scope of any of these trade agreements since it is not a product or good..." As well, the government points out that, at an IJC public hearing in Ottawa on 13 October 1999, two independent trade law experts endorsed the federal government's views on all major trade policy issues.

In an essay entitled "*Ottawa's Leaky Water Policy,*" published in the *Globe and Mail* on 18 November 1999, Maude Barlow, national chairperson of the Council of Canadians,(2) noted that the federal and provincial Ministers of the Environment would be meeting shortly in Kananaskis, Alberta, to discuss the federal government's proposal for a Canada-wide accord on bulk water removal from watersheds in Canada. She urged the provinces " *not* [to] sign this document if they care about protecting Canada's water from commercial export." She stated in part:

> The federal government is trying to pass the buck on its responsibility. A voluntary accord would be just that – voluntary – and would not bind any province in any meaningful way to protect its water resources now or in the future. As well, although responsibility for fresh water comes largely under provincial jurisdiction, international trade is the domain of the federal government. Only the federal government has the jurisdiction to impose a meaningful national ban on water exports and only the federal government can deal with the trade threat it has unleashed on the provinces.

Ms. Barlow argues that certain key provisions of the NAFTA place Canada's water at risk. She maintains that if a single province revoked its ban and began exporting water, bans in other provinces would become subject to challenges from companies wanting to buy Canadian water. She maintains that the federal government "... needs to bring in a full, binding, federal ban on bulk-water exports. And it must work to exempt water from pernicious trade deals [such as the NAFTA and GATT] that would privatize, commodify and put our precious water on the open global market for the highest bidder."

The federal government takes the opposite view, arguing that nothing in Canada's international trade obligations would require approval to be given to future projects for the bulk removal of water for export, just because previous projects of this kind had received approval. Noting that Canadian governments, federal and provincial, retain full sovereignty over Canadian waters, the government

declares that, "the key point is that water in its natural state is not a good, and therefore is not subject to trade obligations." It maintains that "From the standpoint of trade obligations, the fact that a government has allowed the extraction and transformation of some water into a good, including for export, does not mean it (or another government within Canada) must allow the extraction and transformation of other water into a good in the future." According to the government, any possible precedent arising out of a water export project would be limited to the province involved and would result from the particular legislation that permitted removal for export, and not from trade agreements. The federal government maintains that a province could even change its legislation to prevent bulk removal, as long as it did so without discrimination on the basis of nationality in treatment of the applicant (as an investor).

According to press reports, at the meeting of the Canadian Council of Ministers of the Environment held in Kananaskis, Alberta, on 29 and 30 November 1999, all the Environment Ministers expressed their support for the protection of Canada's freshwater from commercial exploitation. Though a number of provinces, including Alberta and British Columbia, had earlier imposed bans on the bulk removal of water from water basins under their jurisdiction, five provinces refused to endorse the accord. British Columbia, Alberta and Quebec raised specific objections, while Manitoba and Saskatchewan said they wanted more time to study the accord. B.C.'s Environment Minister pointed out that the accord does not include a federal ban on water exports, something she believes is necessary in order to put water out of the reach of corporations intent on using international trade law to secure export rights. Alberta's Environment Minister commented that he did not like the preamble to the accord, which suggests action needs to be taken on the basis of the "precautionary principle." Quebec objected on constitutional grounds, arguing that the federal government's action to protect international boundary waters interfered with the province's control of resources. The federal Environment Minister, the Hon. David Anderson, told reporters that he will try to address provincial concerns in time for the Ministers' meeting to reconsider the accord in the spring of 2000.

---

(1) A more detailed discussion of some of these following points can be found in: David Johansen, *Water Exports and the NAFTA*, Library of Parliament, PRB 99-5E, 8 March 1999.

(2) The Council of Canadians is a citizens' watchdog organization founded in 1985 which came to prominence in its fight against free trade.

---

1 8ØØ O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of
Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Gouvernement du Canada Government of Canada Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

Les documents qui figurent sur ce site ont été rédigés par le personnel de la Direction de la recherche parlementaire; ils visent à tracer, à l'intention des parlementaires canadiens, dans un libellé simple et facile à saisir, le contexte dans lequel chaque projet de loi gouvernemental examiné a été élaboré et à fournir une analyse de celui-ci. Les résumés législatifs ne sont pas des documents gouvernementaux; ils n'ont donc aucun statut juridique officiel et ils ne constituent ni un conseil ni une opinion juridique. Prière de noter que la version du projet de loi décrite dans un résumé législatif est celle qui existait à la date indiquée au début du document. Pour avoir accès à la plus récente version publiée du projet de loi, veuillez vous rendre sur le site parlementaire Internet à l'adresse suivante www.parl.gc.ca.

LS-353F

PROJET DE LOI C-15 : LOI MODIFIANT LA LOI DU TRAITÉ DES EAUX LIMITROPHES INTERNATIONALES

Rédaction :
David Johansen
Division du droit et du gouvernement
Le 30 novembre 1999

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-15

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du Projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :	22 novembre 1999	Première lecture :	
Deuxième lecture :		Deuxième lecture :	
Rapport du comité :		Rapport du comité :	
Étape du rapport :		Étape du rapport :	
Troisième lecture :		Troisième lecture :	

Sanction royale :
Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publicaiton est indiqué en **caractères gras.**

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Contexte
B. Définitions
C. Licences
D. Prohibition des prélèvements d'eaux limitrophes
E. Généralités
F. Pouvoirs du ministre des Affaires étrangères
G. Règlements
H. Infractions et peines
I. Injonction
J. Entrée en vigueur

COMMENTAIRE

PROJET DE LOI C-15 : LOI MODIFIANT LA LOI DU TRAITÉ DES EAUX LIMITROPHES INTERNATIONALES

CONTEXTE

Le 22 novembre 1999, le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi du traité des eaux limitrophes internationales, a été déposé à la Chambre des communes par le ministre des Affaires étrangères, l'honorable Lloyd Axworthy. Le projet de loi vise à clarifier la Loi actuelle et à rendre plus efficace la mise en œuvre du *Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis* de 1909 (communément appelé le *Traité des eaux limitrophes internationales*) : a) en interdisant le captage et le transfert d'eaux limitrophes hors de leur bassin hydrographique; b) en assujettissant à l'obtention d'une licence auprès du ministre des Affaires étrangères les activités qui ont pour effet de modifier le débit ou le niveau naturels des eaux du côté américain de la frontière; et c) en prévoyant des sanctions et peines précises en cas d'infraction. L'interdiction de capter des eaux limitrophes s'appliquerait principalement aux Grands Lacs, mais toucherait également d'autres eaux limitrophes, notamment une partie du Saint-Laurent, la rivière Ste-Croix, la partie amont du fleuve St-Jean et le lac des Bois. Lors du dépôt du projet de loi à la Chambre, M. Axworthy a déclaré :

> Nous posons un acte déterminant dans un champ de compétence qui nous appartient afin de préserver, pour les générations à venir, nos eaux limitrophes qui sont d'une importance capitale. Ces changements nous donneront le pouvoir de prévenir les dommages que les prélèvements d'eau à grande échelle peuvent causer à l'environnement.

Les modifications à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* proposées dans le projet de loi C-15 s'inscrivent dans une grande stratégie à trois volets annoncée par le gouvernement fédéral le 10 février 1999 en vue d'interdire les prélèvements à grande échelle, y compris à des fins d'exportation, de tous les bassins hydrographiques canadiens. La gestion des ressources hydriques relève avant tout des provinces; toutefois, le *Traité des eaux limitrophes* accorde au gouvernement

fédéral une nette compétence sur les eaux limitrophes dans les limites établies dans le traité. Conformément à l'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, seul le gouvernement fédéral a le pouvoir de donner suite aux obligations prévues au traité concernant les eaux limitrophes.

En plus de proposer des modifications à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* et d'interdire ainsi le captage à grande échelle des eaux limitrophes canadiennes, y compris celles des Grands Lacs, la stratégie fédérale prévoyait également un renvoi binational pour demander à la Commission mixte internationale (CMI) d'étudier les effets de la consommation, de la dérivation et du prélèvement d'eau provenant des plans d'eau limitrophes, notamment à des fins d'exportation, avec insistance initiale sur les Grands Lacs. Dans son *Rapport intérimaire sur la protection des Grands Lacs*, publié en août 1999, la CMI appuie en général une approche environnementale. Le rapport définitif devrait être présenté aux gouvernements au plus tard en février 2000. Dans son rapport intérimaire, la Commission en arrive notamment aux conclusions suivantes :

- « L'eau est une ressource non renouvelable ».
- « Lorsqu'on tient compte de tous les intérêts dans le bassin [des Grands Lacs], il n'existe jamais d'« excédent » d'eau. Chaque goutte d'eau a plusieurs utilisations potentielles ».
- « Les dispositions contenues dans les ententes [ALENA et OMC], à l'inclusion de celles du [GATT], n'empêchent pas le Canada et les États-Unis de prendre les moyens pour protéger leurs ressources en eau et de préserver l'intégrité de l'écosystème du bassin des Grands Lacs dans la mesure que, ce faisant, aucune discrimination n'est exercée par les décideurs contre des personnes de pays étrangers. Le Canada et les États-Unis ne sauraient être obligés par des lois commerciales de mettre en danger les eaux des Grands Lacs ».

La CMI a également recommandé que le gouvernement fasse preuve de prudence et elle a demandé l'adoption d'un moratoire sur tout prélèvement d'eau en vrac d'ici à la présentation de son rapport définitif.

Le troisième volet de la stratégie fédérale visait à proposer, de concert avec les provinces et les territoires, la conclusion d'une entente pancanadienne interdisant le prélèvement d'eau en vrac dans les bassins hydrographiques du Canada. En vertu de l'entente, chaque instance gouvernementale (fédérale, provinciale et territoriale) s'engagerait à agir par la voie d'une loi, d'un règlement ou d'une politique. Dans le cas des instances ayant déjà mis des mesures en place, l'accord servirait à confirmer l'engagement pris. Entre temps, le gouvernement fédéral a prié les provinces et les territoires d'imposer un moratoire interdisant les prélèvements en vrac d'eau des bassins hydrographiques, y compris à des fins d'exportation, jusqu'à ce que l'accord soit en place. Le gouvernement fédéral cherche actuellement à obtenir l'accord des territoires et des provinces; un tel accord compléterait les modifications proposées dans le projet de loi C-15 à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*, en étendant la protection à toutes les eaux canadiennes. Lors du dépôt du projet de loi à la Chambre, le ministre de l'Environnement, l'honorable David Anderson, a déclaré notamment :

> Lorsque je rencontrerai mes homologues des provinces et des territoires plus tard ce mois-ci, j'essaierai de faire en sorte que nous nous entendions sur un accord pancanadien interdisant les prélèvements massifs d'eau de tous les grands bassins hydrographiques du Canada. Il s'agit d'une question environnementale qui doit être décidée par l'ensemble des Canadiens. Nous cesserons les prélèvements massifs à la source, et non pas à la frontière.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Contexte

Le *Traité des eaux limitrophes* (« le Traité »), signé par la Grande-Bretagne (au nom du Canada) et les États-Unis en 1909, établissait les principes et les procédures de la prévention et du règlement des différends, particulièrement en ce qui touche à la quantité et à la qualité des eaux limitrophes, entre le Canada et les États-Unis. La Commission mixte internationale (CMI) a également été créée aux termes du traité pour faciliter la mise en œuvre des ses dispositions. Par le traité, le Canada et les États-Unis

s'engagent mutuellement à protéger le niveau ou le débit naturel des eaux partagées par les deux pays. Sauf quelques exceptions, l'article III du traité affirme qu'aucun usage, obstruction ou dérivation des eaux limitrophes modifiant leur niveau ou leur débit naturels du côté opposé de la frontière ne se fait sauf avec l'autorisation du gouvernement du pays concerné et l'approbation de la Commission mixte internationale. Conformément à l'article IV du traité, les pays conviennent que, sauf dans les cas prévus dans une entente spéciale entre eux, ou avec l'approbation de la CMI, ils ne permettront pas, de leur côté respectif de la frontière, la construction ou l'entretien de tout ouvrage de réfection ou de protection, ou de tout barrage ou autre obstacle, dans des eaux provenant d'eaux limitrophes ou dans des eaux dont le niveau à la frontière est inférieur à celui de cours d'eau transfrontaliers, ce qui pourrait entraîner une hausse du niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière.

Le Parlement a adopté la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* en 1911 pour mettre en œuvre le Traité. La Loi reconnaît la compétence du gouvernement fédéral sur les eaux limitrophes, tels que les Grands Lacs, pour que le Canada respecte son obligation en vertu du Traité de ne pas modifier unilatéralement le niveau et le débit des eaux du côté américain de la frontière. Le projet de loi contient deux articles. L'article 1 modifierait la Loi par adjonction des nouveaux articles 10 à 26, alors que l'article 2 a trait à l'entrée en vigueur du projet de loi.

B. Définitions

Le nouvel article 10 définirait certains termes aux fins des articles 11 à 26 proposés de la Loi.

« Eaux limitrophes » s'entendrait au sens du traité :

> Aux fins du présent traité, « eaux limitrophes » s'entend des eaux de terre ferme à terre ferme, des lacs, fleuves et rivières et des voies d'eau qui les relient — ou les parties de ces eaux — que longe la frontière internationale entre les États-Unis et le Dominion du Canada, y compris les baies, les bras et les anses qu'elles forment. Sont toutefois exclues de la présente définition les eaux des affluents qui, dans leur cours naturel, se verseraient dans ces lacs, fleuves, rivières et voies d'eau, les eaux coulant de ces lacs, fleuves, rivières et voies d'eau, ainsi que les eaux des fleuves et rivières traversant la frontière.

Elles comprennent ainsi le lac des Bois, les Grands Lacs, la partie du Saint-Laurent comprise entre l'exutoire du lac Ontario et Cornwall (Ontario)-Massena (New York), la partie amont de la rivière St-Jean (Québec-Nouveau-Brunswick) et la rivière Ste-Croix (Nouveau-Brunswick). Une rivière qui constitue la frontière ou qui s'écoule le long de celle-ci sans la franchir est une eau limitrophe (p. ex., une section du Saint-Laurent).

« Licence » s'entendrait d'une licence délivrée en vertu de l'article 16. « Ministre » désignerait le ministre des Affaires étrangères et « bassin hydrographique » s'entendrait au sens des règlements.

C. Licences

Les modifications proposées à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* dans le projet de loi C-15 officialiseraient une démarche de 90 ans selon laquelle le gouvernement fédéral (et la CMI, de son propre chef) a, aux termes du *Traité des eaux limitrophes*, examiné et approuvé ou rejeté officieusement certains projets relatifs aux eaux limitrophes ou transfrontalières, qui auraient pour effet de modifier le niveau ou le débit naturel des eaux du côté américain de la frontière. Ces projets ont toujours nécessité l'approbation du gouvernement fédéral. Ce dernier a respecté à sa façon ses obligations internationales en vertu du Traité. Toutefois, devant les pressions croissantes qui s'exercent sur les ressources en eau douce, le gouvernement fédéral est maintenant d'avis qu'il faut renforcer les mesures de protection et officialiser les conditions des licences. Par conséquent, le projet de loi C-15 propose que ces projets soient assujettis à l'obtention d'une licence auprès du ministre des Affaires étrangères (nouvel article 16).

Nul ne pourrait, sauf en conformité avec une licence, utiliser, obstruer ou dériver des eaux limitrophes

d'une manière qui modifie ou est susceptible de modifier, de quelque façon que ce soit, le débit ou le niveau naturels de ces eaux de l'autre côté de la frontière internationale (paragraphe 11(1) proposé). Ce paragraphe ne s'appliquerait toutefois pas lorsque les eaux sont utilisées normalement à des fins domestiques ou sanitaires (conformément à l'article III du traité) ni dans les cas d'exceptions prévues par règlement (paragraphe 11(2) proposé). Le régime d'attribution des licences ne s'appliquerait pas aux utilisations traditionnelles, tels les prélèvements à des fins agricoles et industrielles à l'intérieur du bassin. Cette disposition permettrait de mettre plus efficacement en œuvre l'article III du *Traité des eaux limitrophes*.

De même, nul ne pourrait, sauf en conformité avec une licence délivrée en vertu de l'article 16 proposé, établir ou maintenir dans les eaux qui sortent des eaux limitrophes ou dans des eaux en aval de la frontière internationale des rivières transfrontalières, des ouvrages de protection ou de réfection, ou des barrages — ou autres obstacles faisant obstruction — de nature à exhausser le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière (paragraphe 12(1) proposé). Ce paragraphe ne s'appliquerait pas dans les cas d'exceptions prévues par règlement (paragraphe 12(2) proposé). Cette disposition ne s'appliquerait ni aux prélèvements d'eau ni aux eaux limitrophes. Elle permettrait de mettre plus efficacement en œuvre le premier paragraphe de l'article IV du traité.

D. Prohibition des prélèvements d'eaux limitrophes

De l'avis du gouvernement, il faut interdire définitivement les prélèvements d'eaux limitrophes en grandes quantités pour protéger l'intégrité écologique de ces bassins partagés. Le projet de loi prévoit donc que, malgré l'article 11 proposé, nul ne pourrait prélever les eaux limitrophes d'un bassin hydrographique (paragraphe 13(1) proposé). Pour l'application de ce paragraphe et du traité, le captage et le transfert d'eaux limitrophes à l'extérieur de leurs bassins hydrographiques sont réputés, étant donné l'effet cumulatif de ce type d'activité sur les eaux limitrophes, modifier le débit ou le niveau naturels de ces eaux de l'autre côté de la frontière internationale (paragraphe 13(2) proposé). Ce paragraphe ne s'appliquerait pas dans les cas d'exceptions prévues par règlement (paragraphe 13(3) proposé) par exemple, les prélèvements d'eau de ballast, d'eau nécessaire à des fins humanitaires à court terme et d'eau utilisée dans la production d'aliments ou de boissons.

Selon des documents d'information du gouvernement, la prohibition susmentionnée permettrait de reconnaître que le prélèvement à grande échelle d'eau hors d'un bassin hydrographique doit être géré autrement que le prélèvement d'eau utilisée à l'intérieur du bassin. Le prélèvement à grande échelle entraîne une perte permanente d'eau du bassin. Compte tenu du fait que les écosystèmes et les collectivités à l'intérieur du bassin dépendent de cet approvisionnement en eau, le prélèvement en grandes quantités est considéré comme une utilisation non écologique de la ressource. Le gouvernement maintient qu'interdire le prélèvement à grande échelle d'eaux limitrophes va aussi dans le sens de ses obligations commerciales internationales telles que définies dans la Déclaration commune des gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis de 1993. À l'époque, les trois pays ont déclaré que, dans son état naturel, l'eau n'est ni un bien ni un produit et n'est assujettie à aucun accord commercial, y compris l'ALENA.

E. Généralités

Les articles 11 à 13 proposés sur le régime d'attribution des licences et la prohibition lieraient Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province (article 14 proposé).

Les articles 11 à 13 proposés ne s'appliqueraient pas aux utilisations, dérivations ou obstructions antérieures à la date de leur entrée en vigueur respective, sauf en cas de modifications importantes de celles-ci après cette date (article 15 proposé).

F. Pouvoirs du ministre des Affaires étrangères

Sous réserve de règlements, le ministre pourrait, sur demande, délivrer, renouveler ou modifier une licence pour les activités visées par la Loi et l'assortir des conditions qu'il estime indiquées (article 16 proposé). Il est à prévoir que le régime d'attribution des licences serait conforme au présent système officieux des demandes d'approbation des projets touchant les eaux limitrophes.

La licence ne serait pas transférable sans le consentement du ministre (article 17 proposé). S'il a des motifs raisonnables de croire que le titulaire d'une licence a contrevenu à la Loi ou aux conditions de la licence, le ministre pourrait suspendre ou révoquer celle-ci après, d'une part, lui avoir donné un avis écrit motivant la prise de cette mesure et, d'autre part, lui avoir accordé la possibilité de lui présenter ses observations (paragraphe 18(1) proposé). Il pourrait en outre suspendre ou révoquer la licence sur demande du titulaire ou avec son consentement (paragraphe 18(2) proposé).

Dans les cas où une personne contrevient aux paragraphes 11(1), 12(1) ou 13(1) proposés, le ministre pourrait lui enjoindre : *a*) d'enlever les ouvrages ou obstacles qui font l'objet de la contravention ou de les modifier; *b*) d'arrêter les travaux de construction ou autres ou l'utilisation ou la dérivation qui font l'objet de la contravention (paragraphe 19(1) proposé). Si la personne n'obtempère pas, il pourrait soit modifier ou enlever, soit confisquer au profit de Sa Majesté du chef du Canada, toute chose visée à l'alinéa 1*a*) ou ayant servi aux activités visées à l'alinéa 1*b*) (paragraphe 19(2) proposé). Les choses confisquées pourraient être enlevées ou détruites ou il pourrait en être autrement disposé conformément aux instructions du ministre (paragraphe 19(3) proposé). Les frais occasionnés par toute modification ou tout enlèvement au titre du paragraphe 19(2) proposé ou par l'enlèvement, la destruction ou l'aliénation au titre du paragraphe 19(3) proposé, ainsi que tous frais connexes, déduction faite du produit éventuel de toute aliénation, constitueraient des créances de Sa Majesté du chef du Canada dont le recouvrement pourrait être poursuivi à ce titre contre la personne visée au paragraphe 19(1) devant toute juridiction compétente (paragraphe 19(4) proposé).

Aux termes de l'article 20 proposé, le ministre pourrait, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure avec une ou plusieurs provinces un accord ou une entente portant sur les activités visées aux articles 11 à 13 proposés. La disposition permettrait donc de conclure avec les provinces des ententes de collaboration visant à réduire les doubles emplois et les frais associés à l'examen des projets dans le cadre du régime d'attribution des licences et des prohibitions.

G. Règlements

Les modifications proposées à la *Loi du traité des eaux limitrophes* internationales dans le projet de loi C-15 permettraient la prise de règlements, ce que ne prévoit pas la Loi actuelle. Conformément au paragraphe 21(1) proposé, le gouverneur en conseil (le cabinet), sur recommandation du ministre, pourrait par règlement préciser ce qui constitue une utilisation ou un usage, une obstruction, un ouvrage ou une dérivation pour l'application de la loi; définir, pour l'application de la Loi, « bassin hydrographique » et les termes non définis des articles 11 à 26; établir les catégories de licences; préciser la procédure applicable à la présentation des demandes de licences; régir la forme des licences; fixer les droits à acquitter pour les licences; préciser la période de validité de la licence; régir le renouvellement et la modification des licences; préciser les usages, utilisations, obstructions, ouvrages ou dérivations pour lesquels une licence ne pourrait être délivrée; et prendre toute autre mesure nécessaire pour l'application de la Loi.

H. Infractions et peines

Quiconque contreviendrait aux paragraphes 11(1), 12(1) ou 13(1) commettrait une infraction et encourrait, sur déclaration de culpabilité : *a*) par mise en accusation, une amende maximale d'un million de dollars et un emprisonnement maximal de trois ans, ou l'une de ces peines; *b*) par procédure sommaire, une amende maximale de 300 000 $ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces deux peines (article 22(1) proposé). Il serait compté une infraction distincte pour chacun des jours au cours desquels se commet ou se continue toute contravention à ces paragraphes (paragraphe 22(2) proposé).

Le tribunal saisi d'une poursuite pour contravention aux paragraphes 11(1), 121) ou 13(1) pourrait, s'il est convaincu que le contrevenant a tiré des avantages financiers de la perpétration de celle-ci, lui infliger, en plus de l'amende maximale qui peut être infligée en vertu de l'article 22 proposé, une amende supplémentaire d'un montant qu'il juge égal à ces avantages (article 23 proposé).

En cas de perpétration par une personne morale d'une infraction à la Loi, ceux de ses dirigeants, administrateurs ou mandataires qui l'ont ordonnée ou autorisée ou qui y ont consenti ou participé,

seraient considérés comme des co-auteurs de l'infraction et encourraient, sur déclaration de culpabilité, la peine prévue, que la personne morale ait été ou non poursuivie (article 24 proposé).

Dans les poursuites pour infraction à la Loi, il suffirait, pour établir la responsabilité pénale de l'accusé, d'établir que l'infraction a été commise par son employé ou son mandataire, que celui-ci ait été ou non identifié ou poursuivi. L'accusé pourrait se disculper en prouvant qu'il avait pris les mesures nécessaires pour empêcher l'infraction (article 25 proposé).

I. Injonction

Si, sur demande présentée par un ministre, il conclut à l'existence, à l'imminence ou à la probabilité d'un fait constituant une infraction à la loi, ou tendant à sa perpétration, le tribunal compétent pourrait, par ordonnance, enjoindre à la personne nommée dans la demande : *a*) de s'abstenir de tout acte susceptible de constituer l'infraction; *b*) d'accomplir tout acte susceptible, selon lui, d'empêcher la perpétration de l'infraction (paragraphe 26(1) proposé). Toutefois, l'injonction serait subordonnée à la signification d'un préavis d'au moins 48 heures aux parties nommées dans la demande, sauf lorsque cela serait contraire à l'intérêt public en raison de l'urgence de la situation (paragraphe 26(2) proposé).

J. Entrée en vigueur

Aux termes de l'article 2 du projet de loi, l'article 1 (articles 10 à 26 proposés de la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*), ou telle des dispositions édictées par cet article, entreraient en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.

COMMENTAIRE(1)

Le 23 novembre 1999, le lendemain du dépôt du projet de loi C-15 à la Chambre des communes, M. Bill Blaikie, député, a attiré l'attention du gouvernement sur la motion suivante, qui avait été adoptée par la Chambre le 9 février 1999 :

> Que, de l'avis de la Chambre le gouvernement devrait, en collaboration avec les provinces, imposer immédiatement un moratoire sur l'exportation de grandes quantités d'eau douce et sur les transferts entre bassins hydrographiques, et devrait présenter une mesure législative pour interdire les exportations de grandes quantités d'eau douce et les transferts entre bassins hydrographiques, afin d'affirmer le droit souverain du Canada de protéger, de préserver et de conserver des ressources en eau pour les générations futures.

Notant que le projet de loi ne reflétait pas exactement sa motion, M. Blaikie a demandé au gouvernement pourquoi il abandonnait maintenant « son engagement à l'égard d'un moratoire national sur les exportations de grandes quantités d'eau [...] qu'il a appuyé il y a quelques mois à peine [...] Pourquoi les Libéraux ne veulent-ils absolument pas reconnaître que, à cause de l'ALENA, ils sont incapables d'adopter les mesures qu'ils avaient dit vouloir prendre? »

Le ministre des Affaires étrangères, l'honorable Lloyd Axworthy, a répondu en partie :

> [...] le projet de loi interdit le captage et le transfert de grandes quantités d'eau. Par contre, le gouvernement n'a pas suivi la recommandation du député et de certains de ses collègues de la côte ouest qui voudraient transformer cela en une question commerciale, ce qui entraînerait une série de mesures commerciales qui enlèveraient au Canada la possibilité de protéger ses eaux.

Le gouvernement a abordé précisément cette question dans son document d'information sur le projet de loi C-15. Il a déclaré publiquement qu'il est d'accord que des mesures doivent être prises pour protéger l'intégrité de ressources en eau du Canada, mais qu'il estime que cet objectif sera mieux

atteint dans le cadre de sa stratégie visant à interdire le captage et le transfert de grandes quantités d'eau de tous les grands bassins hydrographiques du Canada. De l'avis du gouvernement, cette interdiction vaudrait mieux que d'interdire les exportations « parce qu'il s'agit d'une mesure plus complète, respectueuse de l'environnement, et conforme au partage des compétences défini par la Constitution et aux obligations du Canada en matière de commerce international. [...] L'eau est protégée dans son bassin hydrographique avant que la question de son exportation ne se pose ». De l'avis du gouvernement, il s'agit d'une mesure de protection de l'environnement d'application générale visant à préserver l'intégrité des écosystèmes. Elle protégerait l'eau à sa source en prévenant son transfert en grandes quantités à l'extérieur du bassin par toute partie, canadienne ou étrangère. Comme il a déjà été mentionné, chaque niveau de gouvernement aurait la responsabilité, aux termes de l'accord pancanadien que le gouvernement fédéral cherche à obtenir de toutes les provinces et territoires, de prendre les mesures qui s'imposent pour interdire le prélèvement de grandes quantités d'eau relevant de sa compétence. L'eau serait ainsi réglementée dans son état naturel, avant d'être considérée comme une marchandise ou un produit commercialisable. Le gouvernement fédéral maintient que cela ne contrevient pas aux obligations commerciales du Canada et à la déclaration de 1993 des trois pays de l'ALENA :

> L'ALENA ne confère de droits sur les ressources naturelles en eau d'aucune des parties. [...] Rien dans l'accord n'obligerait une des parties à exploiter ses eaux à des fins commerciales ou à entreprendre de les exporter sous quelque forme que ce soit. L'eau à l'état naturel, dans les lacs, cours d'eau, réservoirs, aquifères, bassins hydrographiques et autres, ne constitue pas une marchandise, n'est pas commercialisable et, par conséquent, elle ne fait pas et n'a jamais fait l'objet de dispositions d'aucun accord.

À l'argument voulant qu'il impose une interdiction légale immédiate à toute exportation d'eau canadienne, le gouvernement fédéral répond que cette solution apparemment simple et commode « ne met pas l'accent sur la dimension environnementale, comporte d'éventuelles limitations pour des motifs constitutionnels et peut être contestée sur le plan commercial ». Le gouvernement maintient qu'une interdiction de l'exportation « viserait l'eau une fois qu'elle est devenue un bien et est, de fait, assujettie aux accords commerciaux internationaux. Comme ces accords limitent la capacité des gouvernements de contrôler les exportations de biens, interdire les exportations pourrait être contraire aux obligations commerciales internationales du Canada. Cette mesure diverge de manière marquée de l'approche retenue par le gouvernement fédéral ».

Le gouvernement fédéral a fait remarquer que sa stratégie est, pour ce qui est des implications commerciales, conforme aux conclusions auxquelles est arrivée la Commission mixte internationale (CMI) dans son rapport provisoire sur la protection de l'eau des Grands Lacs (août 1999). La CMI a affirmé que « il semblerait peu vraisemblable que l'eau dans son état naturel (p. ex., dans les lacs, cours d'eau ou aquifères) soit visée par un de ces accords commerciaux car ce n'est pas un produit ou un bien [...] ». De plus, le gouvernement souligne que, lors d'une audience publique de la CMI à Ottawa le 13 octobre, deux experts en droit commercial indépendants se sont dits d'accord avec le point de vue du gouvernement fédéral pour toutes les grandes questions de politique commerciale.

Dans un essai intitulé « Ottawa's Leaky Water Policy », paru dans le *Globe and Mail* du 18 novembre 1999, Maude Barlow, présidente nationale du Conseil des Canadiens(2), faisait remarquer que les ministres de l'Environnement fédéral et provinciaux se rencontreraient bientôt à Kananaskis, en Alberta, pour discuter d'un projet d'accord pancanadien du gouvernement fédéral sur le prélèvement de grandes quantités d'eau dans les bassins hydrographiques du Canada. Elle a exhorté les provinces à *ne pas* signer ce document si elles ont à cœur de protéger les eaux canadiennes contre leur exportation commerciale. Elle a notamment déclaré :

> Le gouvernement fédéral essaie de se défiler des ses responsabilités. Un accord volontaire ne serait que — volontaire — et n'engagerait sérieusement aucune province à protéger maintenant ou dans l'avenir ses ressources en eau. De plus, même si la responsabilité de l'eau douce est essentiellement de compétence provinciale, le commerce international relève du gouvernement fédéral. Seul le gouvernement fédéral a

compétence pour imposer une interdiction nationale importante sur les exportations d'eau et peut mettre fin à la menace commerciale qu'il a fait peser sur les provinces (traduction).

Mme Barlow prétend que certaines dispositions importantes de l'ALENA menacent les eaux canadiennes. Elle soutient que si une seule province révoquait son interdiction et entreprenait d'exporter de l'eau, les interdictions des autres provinces feraient l'objet de contestations de la part des compagnies désireuses d'acheter de l'eau canadienne. Selon elle, le gouvernement fédéral doit imposer une interdiction générale exécutoire sur les exportations d'eau à grande échelle et chercher à soustraire l'eau de tout accord commercial pernicieux [comme l'ALENA et le GATT] qui aurait pour effet de privatiser et de commercialiser nos précieuses ressources en eau, et de les vendre sur le marché mondial libre au meilleur offrant.

Le gouvernement fédéral est d'avis contraire. Il soutient que rien dans les obligations commerciales internationales du Canada n'exige que les projets futurs de prélèvement de grandes quantités d'eau à des fins d'exportation soient approuvés au seul motif que des projets antérieurs de ce genre ont été approuvés. Notant que les gouvernements canadiens, fédéral et provinciaux, conservent leur pleine souveraineté sur l'eau au Canada, le gouvernement déclare que « le principal argument est que l'eau dans son état naturel n'est pas une marchandise et qu'elle n'est donc pas visée par les dispositions des accords commerciaux ». Il maintient que « selon les obligations du Canada en matière de commerce international, le fait que certains projets aient été approuvés ne signifie nullement que des projets futurs de prélèvement d'eau en vrac pour l'exportation doivent l'être aussi (par lui ou par un autre gouvernement au sein du Canada) ». Selon le gouvernement, tout précédent dû à l'approbation d'un projet d'exportation d'eau aurait une portée limitée à la province concernée et serait lié à la législation qui a permis le prélèvement d'eau pour exportation, non à des accords commerciaux. Le gouvernement fédéral maintient qu'une province pourrait même modifier sa loi afin d'interdire le prélèvement d'eau en grandes quantités à condition de le faire sans discrimination à l'égard de la nationalité dans la façon de traiter les demandes (provenant par exemple d'investisseurs).

Selon les communiqués de presse émis lors de la conférence du Conseil canadien des ministres de l'Environnement tenue à Kananaskis, en Alberta, les 29 et 30 novembre 1999, tous les ministres étaient d'avis qu'on mette les eaux douces du Canada à l'abri de l'exploitation commerciale. Même si plusieurs provinces, dont l'Alberta et la Colombie-Britannique, avaient imposé auparavant des interdictions de prélever des quantités importantes d'eau dans les bassins hydrographiques de leur compétence, cinq provinces ont refusé d'adhérer à l'accord. La Colombie-Britannique, l'Alberta et le Québec se sont opposées pour des motifs précis, alors que le Manitoba et la Saskatchewan ont demandé plus de temps pour l'étudier. Le ministre de l'Environnement de la Colombie-Britannique a souligné que l'accord ne prévoit pas une interdiction fédérale sur les exportations d'eau, un élément qu'elle juge nécessaire pour mettre l'eau à l'abri des sociétés ayant l'intention de faire appel au droit commercial international pour obtenir des droits d'exportation. Le ministre de l'Environnement de l'Alberta a dit ne pas aimer le préambule de l'accord qui indique qu'il faut agir suivant le « principe de prudence ». Le Québec s'est opposé pour des motifs constitutionnels, soutenant que l'action du gouvernement fédéral visant à protéger les eaux limitrophes internationales nuisait au contrôle que la province entend exercer sur ses ressources. Le ministre fédéral de l'Environnement, l'honorable David Anderson, a déclaré aux journalistes qu'il tentera de résoudre les questions provinciales à temps pour la rencontre des ministres sur le réexamen de l'accord au printemps 2000.

---

(1) Pour une analyse plus détaillée de certains des points abordés, consulter : David Johansen, *Les exportations d'eau et l'ALENA*, Bibliothèque du Parlement, PRB 99-5F, 8 mars 1999.

(2) Le Conseil des Canadiens est un organisme de surveillance des citoyens, fondé en 1985, qui s'est distingué par sa lutte contre le libre-échange.

---

1 8ØØ O-Canada

Mise à jour par la Direction générale des services de coordination des communications, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Droits d'auteur et avertissements